

《研究ノート》

わが国の財政支出の拡大について考える

平 野 正 樹

1. はじめに

現在、欧米では財政リスクが高まりつつあるが、わが国の財政リスクの高まりも看過できない。それは以下の理由による。

わが国では本年3月、東日本大震災が勃発した。その復旧・復興には長期間にわたり、巨額の財政資金が必要であると言われている。政府は財政支出（歳出予算）項目の見直しのほか、国債増発や増税などの財政収入（歳入予算）の検討を通じて、復旧・復興に向けて必要になる財源の確保についての議論を行っている。こうした今回の大震災による復旧・復興のための巨額の資金需要増が新たに加わることもあり、財政支出は今後も拡大し続け、結果として政府の財政赤字や債務残高は一層拡大傾向をたどる可能性が大きい¹。

このように、わが国の財政事情は相当深刻な様相を呈しているが、この財政赤字の実態を示した代表的な指標として、完全雇用財政バランスという経済指標がある。これは、財政赤字を循環的財政赤字（景気変動という短期的な要因によって増減する財政赤字）と構造的財政赤字（潜在的GDP水準を実現した際の財政収支で、今後、景気が回復・拡大しても解消しにくい財政赤字）とに分解し、財政悪化の諸要因を探ろうとするものである。内閣府が「経済財政白書」（平成13年版）で試算した完全雇用財政バランスをみると、1990年代以降の財政赤字累増の主因は景気の循環的財政赤字による拡大というよりも社会保障関連経費の増大などによる構造的財政赤字が急拡大したためであることが分かる。

また、財政赤字が生じるのは税収と比較して財政規模を示す財政支出が大きいためであるが、財政支出の拡大についてはこれまで経験的な事実に着目して、様々な学説が提示されてきた。例えば、ワグナーは「経費膨張の法則」²を主張したほか、ピーコック＝ワイズマンは「転位効果」³を唱えたことで有名である。その後、この財政支出の拡大要因については主として、政府による民間経済への行き過ぎた介入が経済効率を引き下げるという「政府の失敗」の観点から検討されてきた。例えば、①

1 わが国の財政は危機的状況を呈しているにもかかわらず、国債・地方債の消化にそれほど支障が生じていない最大の理由は家計の高貯蓄を背景に国内投資家の保有比率が約95%と高いからである。

2 19世紀末以降、先進諸国の経費は外延的かつ内包的に膨張していることを定式化したものである。

3 財政支出は20世紀の二つの世界大戦を契機に飛躍的に拡大し、終戦後には元の水準に戻らなかったというイギリスでの実証研究に基づく仮説。この転位効果と関連して、戦争その他の社会不安によって国民とその政府がこれまであまり注意しなかった重要な問題の解決を要請される場合が多い点をあげ、これを「査察効果」と呼び、経費膨張の過程において国の権限が相対的に増大する事実を「集中過程」と称した。

情報の不完全性（政府といえども公共財（以下では公共サービスも含める）の最適生産に関する情報の入手が難しく、国民が安い価格と錯覚して当該公共財が供給されるならば、過大な財政需要の増加になりやすいこと）、②レント・シーキングの存在（政治家は国民や住民に人気のある政策を推進しようとするが、このことが国民の真の選好を反映することなく過大な財政支出につながりやすいこと）、③X-非効率性（予算最大化あるいは人員最大化という官僚主義によって非効率が生じやすいこと）などの財政支出の拡大要因が指摘されてきた⁴。特に、地方自治体の財政支出の効率性については、住民に提供できる公共財の水準を最高に高めるという意味での生産の効率性とその公共財が住民の選好に合致しているかどうかという意味での予算配分の効率性の観点から検討されてきた⁵。

戦後のわが国でも、とりわけ1973年の第一次石油危機に端を発した「高度経済成長期」から「安定成長期」への移行による経済成長率の鈍化で税収が大幅に落ち込んだ結果、本格的な赤字国債の増発といった形で財政赤字が急増したことから、1980年前後以降、財政支出の拡大あるいはその過大化の要因についての活発な議論が展開されてきた。

例えば、わが国の予算編成における「増分主義メカニズム」を実証した野口（1979）や国債依存度の上昇が財政支出（財政規模）の拡大を招くことを実証した貝塚（1981）、市場メカニズムを通じても提供できる公共財を一般財源により供給コストがまかなわれるために公共財の供給が過大になりやすいことに注目した根岸（1981）、そして政治決定のプロセス、特に中位投票者（中間所得層）の財政判断による規模の拡大やその不安定性を論証し、財政支出からの便益とそれに伴う負担との比較衡量が十分にできる財政制度の構築の必要性を強調した吉田（1987, 1995）などの論文が代表的なものである。今日に至っても、財政支出の拡大要因については多くの論文が発表されている。

以下では、こうした財政支出の拡大要因を念頭に入れたうえで、わが国の財政支出の拡大という実態を量的・質的な側面から改めて概観することで、財政支出拡大の本質についての一考察を試みたい。

2. わが国の財政支出の実態

(1) 財政支出の推移

まず、財政支出の規模がどのように変化してきたかについて1970年度⁶を100として、時系列にみてもみる。一般的に財政支出の規模を考える場合には政府の範囲が重要であるが、本章では財政運営の基本的なスタンスは国の場合には一般会計予算中の一般歳出（予算総額から地方交付税及び国債費などを控除した政策的経費）の項目に、地方自治体（以下では単に地方という）の場合には普通会計予算の項目にそれぞれ端的に表れると考えた。

また、各種の政策的経費のうち、国や地方の政策運営スタンスの影響を受けやすい社会保障関係費（地方の場合は扶助費）と公共事業関係費（地方の場合には普通建設事業費）の2つの予算項目に焦

4 吉田（1995）pp.95-97を参照。

5 林（1997）pp.22-26を参照。

6 1970年度を基準としたのは後述しているように、わが国では70年代の前半以降から「大きな政府」へと財政運営のスタンスが変更されたと考えられるためである。ただし、後述の表2などで1980年度を開始年度としているのは、統計的に連続性のある計数が1970年度には入手できないためである。

表1 国と地方の主要な政策的経費の推移（1970年度＝100）

| 年度 | 名目GDP | 一般歳出 | 社会保障関係費 | 公共事業関係費 | 扶助費 | 普通建設事業費 |
|------|-------|------|---------|---------|------|---------|
| 1970 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1980 | 130 | 536 | 722 | 472 | 656 | 427 |
| 1990 | 237 | 833 | 1021 | 441 | 820 | 664 |
| 2000 | 264 | 1069 | 1475 | 669 | 1200 | 703 |
| 2009 | 248 | 863 | 2184 | 501 | 1788 | 423 |

（注）名目GDPにおいて、70年度の名目GDPのみ68SNAベース（旧基準）である。

（資料）内閣府『国民経済計算年報』，財務省『財政統計』，総務省『地方財政白書』により筆者作成。

点を合わせた。さらに、財政支出の規模については経済規模を示す名目GDP（国内総生産）との対比で判断した。

まず、わが国の経済規模を示す名目GDPについて70年度を100とすると、80年度には130、90年度には237と70年度から90年度までの20年間で2倍強に拡大した。そして、2000年度には264、2009年度には248とやや縮小したが、経済規模が縮小したのは90年代以降のバブル経済の崩壊によるデフレ経済やリーマン・ショックの影響が主因であった。このため、90年度から2009年度までの約20年間における経済規模の拡大はわずかであった。以上の結果、経済規模は70年度から2009年度までの約40年間で2.5倍拡大した。

これに対して、国の一般歳出の規模は80年度には536、90年度には833となっており、70年度から90年度までの20年間で8倍強の拡大を示した。10年後の2000年度には1069と急拡大したが、2009年度には反対に863と縮小した。90年度から2000年度にかけて急拡大しているのは、国の政策運営のスタンスが90年代はバブル経済の崩壊による経済状況を立て直すために、積極的な財政政策が講じられたからである。逆に、一般歳出の規模が2009年度にかけて縮小したのは、緊縮的な財政政策が採用されたためである。こうした財政における政策運営のスタンスの変更は、景気浮揚対策や財政構造改革を考慮する際、事業の効率性という観点から検討されることが多い公共事業関係費や普通建設事業費の動向をみると理解しやすい。国の公共事業関係費はバブル経済期の90年度には441となっていたが、90年代の景気浮揚対策によって2000年度には669と急拡大した。しかし、2000年代に入ってから、公共事業関係費の本格的な見直しにより2009年度には501と縮小している。一方、地方における普通会計予算の中の普通建設事業費についても90年度の664から2000年度には703と拡大したが、2009年度には423に縮小した。地方の普通建設事業費には国の公共事業関係費と同様の傾向がみてとれる。公共事業関係費、普通建設事業費ともに、今から約30年前の80年度の規模とほぼ同水準となっている。

こうした公共事業関係費を含む一般歳出の拡大ないし縮小という動向とは対照的な動きをしている項目が社会保障関係費（国ベース）と扶助費（地方ベース）である。

まず、社会保障関係費は80年度の722から90年度には1021、2000年度には1475、2009年度には2184と一貫して急拡大している。また、扶助費も80年度656、90年度820、2000年度1200、2009年度1788となっており、国の社会保障関係費の拡大スピードと比較して劣るものの、一貫して急拡大している。社会保障関係費、扶助費ともに、70年度から2009年度までの約40年間で、それぞれ21倍、17倍の規模が拡

大している。これらの項目は、経済規模と比較して実に7～8倍程度の拡大スピードで増加していることを示している。

(2) 一般政府の所得支出面からの検討

次に、国と地方間の資金移転の動向が総合的に把握できる一般政府（中央政府（国に相当）、地方政府（地方に相当）及び社会保障基金（公的年金や医療保険など）から構成されており、公的企業は含まない、また部門間の経常移転を相殺しないで結合した金額で、国民経済計算ベース）の所得支出勘定によって、財政支出の内容の変化を確認する（表2及び表3を参照）。

約30年前の1980年度の所得支出勘定（93SNAベース）をみると、まず、中央政府（国）については経常受取の67.3%が所得・富等に課される経常税（旧基準では直接税）であり、26.8%が生産・輸入品に課される税（旧基準では間接税）であった。一方、経常受取の116.4%であった経常支出の中の最大項目は地方交付税や国庫支出金などその他の経常移転が経常受取の64.3%、次いで公共サービス

表2 一般政府の所得支出勘定の推移（1980年度と1990年度）

（単位：%、兆円）

| | 1980年度 | | | | 1990年度 | | | |
|---------------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------|----------------|----------|
| | 中央 政府 | 地方 政府 | 社会保 障 基金 | 一般 政府 | 中央 政府 | 地方 政府 | 社会保 障 基金 | 一般 政府 |
| 生産・輸入品に課される税 | 26.8 | 30.5 | 0.0 | 20.1 | 25.7 | 30.8 | 0.0 | 19.5 |
| 財産所得 | 4.1 | 1.9 | 11.2 | 5.4 | 2.8 | 3.6 | 13.6 | 6.4 |
| 所得・富等に課される経常税 | 67.3 | 21.2 | 0.0 | 30.9 | 70.1 | 26.5 | 0.0 | 34.1 |
| 社会負担 | 0.9 | 3.7 | 62.3 | 20.2 | 0.8 | 2.8 | 63.2 | 20.6 |
| その他の経常移転 | 0.9 | 42.6 | 26.5 | 23.4 | 0.6 | 36.2 | 23.2 | 19.4 |
| 経常受取（計） | 30.6 | 31.6 | 26.3 | 88.5 | 64.4 | 59.5 | 54.8 | 178.7 |
| 補助金 | 8.3 | 3.1 | 0.0 | 4.0 | 3.2 | 2.5 | 0.0 | 2.0 |
| 財産所得 | 18.5 | 6.7 | 0.3 | 8.9 | 18.9 | 6.4 | 0.7 | 9.2 |
| 現物社会移転以外の社会給付 | 6.6 | 12.7 | 39.7 | 18.6 | 3.9 | 8.8 | 43.3 | 17.6 |
| その他の経常移転 | 64.3 | 6.1 | 0.8 | 24.6 | 51.2 | 7.4 | 1.0 | 21.2 |
| 最終消費支出 | 18.7 | 62.0 | 36.6 | 39.5 | 14.8 | 54.7 | 32.9 | 33.7 |
| 現物社会移転 | 2.6 | 27.1 | 35.9 | 21.2 | 1.9 | 22.9 | 32.3 | 18.2 |
| 現実最終消費 | 16.1 | 35.0 | 0.6 | 18.2 | 12.9 | 31.8 | 0.6 | 15.4 |
| 経常支出（計） | 116.4 | 90.6 | 77.4 | 95.6 | 92.0 | 79.7 | 77.9 | 83.6 |
| 貯蓄（純） | -16.4 | 9.4 | 22.6 | 4.4 | 8.0 | 20.3 | 22.1 | 16.4 |
| プライマリーバランス | -3.7 | -0.7 | 1.2 | -3.1 | 2.1 | 0.5 | 1.1 | 3.7 |
| 財政収支（-は赤字） | -4.9 | -1.6 | 2.0 | -4.4 | -0.3 | 0.3 | 2.4 | 2.4 |

（注）1. 各部門の経常受取（計）を100とする列方向の構成比であるが、この項目のみ、金額（兆円）で示している。また、経常受取＝経常支出＋貯蓄となっている。

2. プライマリーバランスとは、（純貸出（+）または純借入（-））＋支払利子－受取利子である。ただし、プライマリーバランス及び財政収支は名目GDP比である。

3. 財政収支（資金過不足）において、純貸出（+）は財政黒字、純借入（-）は財政赤字を示す。

4. 四捨五入の関係で、小計を足しても合計と一致しない場合がある。

（資料）内閣府『国民経済計算年報（各年版）』、鈴木（1983）に基づいて筆者作成。

の自己消費である最終消費支出が18.7%（現物社会移転2.6%，現実最終消費16.1%），3番目が公債の利払い費用を意味する財産所得であり，これは18.5%であった。産業に給付される補助金は8.3%，恩給などの現物社会移転以外の社会給付が6.6%であった。この結果，公共投資の原資となる貯蓄（純）は－16.4%であり，中央政府の財政赤字は名目GDP比で4.9%となっていた。

次に，都道府県や市町村といった地方政府については，経常受取の30.5%が生産・輸入品に課される税であり，21.2%が所得・富等に課される経常税であった。しかし，地方政府にとっての最大の受取項目はその他の経常移転（地方交付税や国庫支出金など）であり，これは42.6%も占めていた。

一方，経常受取の90.6%であった経常支出の最大項目は最終消費支出であり，これは62.0%（現物社会移転27.1%，現実最終消費35.0%）であった。生活保護費などの現物社会移転以外の社会給付は12.7%であったほか，財産所得や補助金はそれぞれ6%台，3%台であった。この結果，貯蓄は9.4%であり，地方政府の財政赤字は名目GDP比で1.6%であった。

また，健康保険や国民年金などの社会保障基金については，経常受取の62.3%が保険加入者による社会負担，26.5%がその他の経常移転であり，基金の運用利子などの財産所得は11.2%であった。一方，経常受取の77.4%であった経常支出の中の最大項目は現物社会移転以外の社会給付（国民年金など）が39.7%，次いで，最終消費支出が36.6%（現物社会移転35.9%，現実最終消費0.6%）であった。この結果，貯蓄は22.6%であり，社会保障基金の財政収支は名目GDP比で2.0%の黒字であった。当時，本格的な高齢社会が到来していなかったため，社会保障基金の財政収支は黒字基調で推移していた。

一般政府について，まず，受取面をみると，経常受取の30.9%が所得・富等に課される経常税，20.1%が生産・輸入品に課される税であることから租税全体では51.0%，社会負担は20.2%，その他の経常移転は23.4%であった。一方，経常支出については，39.5%が最終消費支出（現物社会移転21.2%，現実最終消費18.2%），24.6%がその他の経常移転，18.6%が現物社会移転以外の社会給付，財産所得が8.9%，補助金が4.0%であった。経常支出は経常受取の95.6%であったため，貯蓄は4.4%であった。以上の結果，一般政府の財政収支は名目GDP比で－4.4%であり，財政赤字の状況であった。ちなみに，プライマリーバランス（基礎的財政収支，名目GDP比）も－3.1%の赤字であった。

10年後の90年度の所得支出勘定をみると，まず，中央政府については経常受取の70.1%が所得・富等に課される経常税であり，25.7%が生産・輸入品に課される税であった。一方，経常受取の92.0%であった経常支出の中の最大項目は地方交付税や国庫支出金などその他の経常移転が51.2%，次いで公債の利払い費用を意味する財産所得が18.9%，3番目が公共サービスの自己消費である最終消費支出が14.8%（現物社会移転1.9%，現実最終消費12.9%）であった。恩給などの現物社会移転以外の社会給付が3.9%，産業に給付される補助金は3.2%であった。この結果，投資の原資となる貯蓄は8.0%の黒字であり，中央政府の財政赤字は名目GDP比で0.3%となっており，財政赤字はほぼ解消した。ちなみに，プライマリーバランスは2.1%となっており，財政黒字に転じている。

次に，地方政府については，経常受取の30.8%が生産・輸入品に課される税であり，26.5%が所得・富等に課される経常税であった。しかし，地方政府にとっての最大の受取項目はその他の経常移転（地方交付税や国庫支出金など）であり，これは36.2%も占めていた。

一方，経常受取の79.7%であった経常支出の最大項目は最終消費支出であり，これは54.7%（現物

表3 一般政府の所得支出勘定の推移（2000年度と2009年度）

（単位：％，兆円）

| | 2000年度 | | | | 2009年度 | | | |
|---------------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------|----------------|----------|
| | 中央 政府 | 地方 政府 | 社会保 障基 金 | 一般 政府 | 中央 政府 | 地方 政府 | 社会保 障基 金 | 一般 政府 |
| 生産・輸入品に課される税 | 36.3 | 32.0 | 0.0 | 21.3 | 42.1 | 30.5 | 0.0 | 19.8 |
| 財産所得 | 4.5 | 1.2 | 8.8 | 5.0 | 7.5 | 1.3 | 3.9 | 3.9 |
| 所得・富等に課される経常税 | 57.3 | 20.1 | 0.0 | 23.1 | 46.5 | 24.5 | 0.0 | 18.9 |
| 社会負担 | 1.0 | 3.1 | 63.9 | 25.2 | 1.2 | 4.2 | 61.4 | 28.5 |
| その他の経常移転 | 1.0 | 43.6 | 27.3 | 25.5 | 2.6 | 39.5 | 34.8 | 29.0 |
| 経常受取（計） | 56.5 | 69.1 | 74.9 | 200.5 | 44.7 | 64.9 | 85.1 | 194.7 |
| 補助金 | 3.9 | 3.0 | 0.0 | 2.1 | 3.2 | 3.5 | 0.0 | 1.9 |
| 財産所得 | 19.5 | 7.9 | 0.7 | 8.5 | 20.0 | 5.2 | 0.0 | 6.3 |
| 現物社会移転以外の社会給付 | 4.0 | 10.7 | 55.3 | 25.5 | 3.3 | 15.4 | 63.2 | 33.5 |
| その他の経常移転 | 82.3 | 10.4 | 1.8 | 27.4 | 114.9 | 21.5 | 0.8 | 33.9 |
| 最終消費支出 | 24.1 | 62.2 | 38.9 | 42.8 | 33.6 | 65.6 | 43.9 | 48.8 |
| 現物社会移転 | 4.1 | 24.6 | 38.0 | 23.8 | 4.5 | 23.3 | 43.1 | 27.6 |
| 現実最終消費 | 20.0 | 37.6 | 0.9 | 18.9 | 29.1 | 42.3 | 0.8 | 21.1 |
| 経常支出（計） | 133.8 | 94.2 | 96.8 | 106.3 | 174.9 | 111.2 | 107.9 | 124.4 |
| 貯蓄（純） | -33.8 | 5.8 | 3.2 | -6.3 | -74.9 | -11.2 | -7.9 | -24.4 |
| プライマリーバランス | -4.7 | 0.1 | -0.8 | -5.4 | -6.6 | 0.4 | -2.0 | -8.3 |
| 財政収支（－は赤字） | -5.5 | -0.4 | -0.2 | -6.1 | -7.3 | 0.5 | -0.6 | -7.4 |

（注）1. 各部門の経常受取（計）を100とする列方向の構成比であるが、この項目のみ、金額（兆円）で示している。また、経常受取＝経常支出＋貯蓄となっている。

2. プライマリーバランスとは、（純貸出（＋）または純借入（－））＋支払利子－受取利子である。ただし、プライマリーバランス及び財政収支は名目GDP比である。

3. 財政収支（資金過不足）において、純貸出（＋）は財政黒字、純借入（－）は財政赤字を示す。

4. 四捨五入の関係で、小計を足しても合計と一致しない場合がある。

（資料）内閣府『国民経済計算年報（各年版）』及び鈴木（1983）に基づいて筆者作成。

社会移転22.9％、現実最終消費31.8％）であった。生活保護費などの現物社会移転以外の社会給付は8.8％であったほか、財産所得や補助金はそれぞれ6.4％、2.5％であった。この結果、貯蓄は20.3％と高水準となっており、地方政府の財政収支は名目GDP比で0.3％と、財政黒字に転じている。ちなみに、プライマリーバランスも0.5％となっており、中央政府と同様に財政黒字に転じている。

また、社会保障基金については、経常受取の63.2％が保険加入者による社会負担、23.2％がその他の経常移転であり、財産所得は13.6％であった。一方、経常受取の77.9％であった経常支出の中の最大項目は現物社会移転以外の社会給付が43.3％、次いで、最終消費支出が32.9％（現物社会移転32.3％、現実最終消費0.6％）であった。この結果、貯蓄は22.1％であり、社会保障基金の財政収支は名目GDP比で2.4％の黒字であった。ちなみに、プライマリーバランスは1.1％となっており、財政黒字の状況が続いていた。

一般政府について、まず受取面をみると、経常受取の34.1％が所得・富等に課される経常税、19.5％が生産・輸入品に課される税であることから租税全体では53.6％、社会負担は20.6％、その他

の経常移転は19.4%であった。一方、経常支出については、33.7%が最終消費支出（現物社会移転18.2%、現実最終消費15.4%）、21.2%がその他の経常移転、17.6%が現物社会移転以外の社会給付、9.2%が財産所得、2.0%が補助金であった。経常支出は経常受取の83.6%であったため、貯蓄は16.4%とプラス幅が拡大した。以上の結果、一般政府の財政収支は名目GDP比で2.4%であり、財政黒字に転じている。ちなみに、プライマリーバランスは3.7%の大幅な黒字であった。

2000年度の所得支出勘定をみると、まず、中央政府については経常受取の57.3%が所得・富等に課される経常税であり、36.3%が生産・輸入品に課される税であったことから、租税全体では93.6%であった。一方、経常受取の133.8%であった経常支出の中の最大項目はその他の経常移転が82.3%、次いで最終消費支出が24.1%（現物社会移転4.1%、現実最終消費20.0%）、3番目が財産所得の19.5%であった。現物社会移転以外の社会給付は4.0%、補助金は3.9%であった。この結果、貯蓄は33.8%の大幅な赤字、中央政府の財政収支も名目GDP比で-5.5%となっており、財政赤字は再び大幅に拡大した。ちなみに、プライマリーバランスも-4.7%であり、財政赤字となっている。

次に、地方政府については、経常受取の32.0%が生産・輸入品に課される税であり、20.1%が所得・富等に課される経常税であった。しかし、地方政府にとっての最大の受取項目はその他の経常移転であり、これは43.6%にも達していた。一方、経常受取の94.2%であった経常支出の中の最大項目は最終消費支出であり、これは62.2%（現物社会移転24.6%、現実最終消費37.6%）であった。現物社会移転以外の社会給付は10.7%であったほか、財産所得や補助金はそれぞれ7.9%、3.0%であった。この結果、貯蓄は5.8%とプラスとなっているが、地方政府の財政収支は名目GDP比で-0.4%であり、若干の財政赤字であった。ちなみに、プライマリーバランスは0.1%と若干の黒字であった。

社会保障基金については、経常受取の63.9%が社会負担、27.3%がその他の経常移転、財産所得は8.8%であった。一方、経常受取の96.8%であった経常支出の中の最大項目は現物社会移転以外の社会給付が55.3%、次いで、最終消費支出が38.9%（現物社会移転38.0%、現実最終消費0.9%）であった。この結果、貯蓄は3.2%とプラス幅が縮小してきており、社会保障基金の財政収支は名目GDP比で-0.2%となっており、これまで黒字基調で推移していた財政は赤字に転じた。ちなみに、プライマリーバランスも-0.8%となっており、財政赤字となった。

一般政府について、まず受取面をみると、経常受取の23.1%が所得・富等に課される経常税、21.3%が生産・輸入品に課される税であることから租税全体では44.4%、社会負担は25.2%、その他の経常移転は25.5%であった。一方、経常支出については、42.8%が最終消費支出（現物社会移転23.8%、現実最終消費18.9%）、27.4%がその他の経常移転、25.5%が現物社会移転以外の社会給付、8.5%が財産所得、2.1%が補助金であった。経常支出は経常受取の106.3%と100%を上回ったため、貯蓄は6.3%のマイナスとなった。以上の結果、一般政府の財政収支は名目GDP比で-6.1%と、財政赤字となっている。ちなみに、プライマリーバランスも-5.4%の大幅な赤字であった。

2009年度の所得支出勘定をみると、まず、中央政府については経常受取の46.5%が所得・富等に課される経常税であり、42.1%が生産・輸入品に課される税であった。一方、経常受取の174.9%であった経常支出の中の最大項目はその他の経常移転が114.9%、次いで最終消費支出が33.6%（現物社会移転4.5%、現実最終消費29.1%）、3番目が財産所得の20.0%であった。現物社会移転以外の社会給付

と補助金はいずれも3%台であった。この結果、貯蓄は74.9%の大幅な赤字となっており、中央政府の財政収支は名目GDP比で-7.3%となっており、財政赤字は再び大幅に拡大した。ちなみに、プライマリーバランスも-6.6%であり、財政赤字の拡大が続いている。

次に、地方政府については、経常受取の30.5%が生産・輸入品に課される税であり、24.5%が所得・富等に課される経常税であった。しかし、地方政府にとっての最大の受取項目はその他の経常移転であり、これは39.5%も占めている。一方、経常受取の111.2%であった経常支出の中の最大項目は最終消費支出であり、これは65.6%（現物社会移転23.3%、現実最終消費42.3%）であった。現物社会移転以外の社会給付は15.4%であったほか、財産所得は5.2%、補助金は3.5%であった。この結果、貯蓄は11.2%のマイナスとなったが、地方政府の財政収支は名目GDP比で0.5%であり、若干の財政黒字であった。ちなみに、プライマリーバランスも0.4%と黒字であった。

社会保障基金については、経常受取の61.4%が社会負担、34.8%がその他の経常移転であり、財産所得は3.9%であった。一方、経常受取の107.9%であった経常支出の中の最大項目は現物社会移転以外の社会給付で、これは63.2%、次いで最終消費支出は43.9%（現物社会移転43.1%、現実最終消費0.8%）であった。この結果、貯蓄は-7.9%であり、社会保障基金の財政収支も名目GDP比で-0.6%となっており、赤字基調で推移した。ちなみに、プライマリーバランスも-2.0%となっており、財政赤字であった。

一般政府について、まず受取面をみると、経常受取の18.9%が所得・富等に課される経常税、19.8%が生産・輸入品に課される税であることから租税全体では38.7%、社会負担は28.5%、その他の経常移転は29.0%であった。一方、経常支出については、48.8%が最終消費支出（現物社会移転27.6%、現実最終消費21.1%）、33.9%がその他の経常移転、33.5%が現物社会移転以外の社会給付、6.3%が財産所得、1.9%が補助金であった。経常支出は経常受取の124.4%であったため、貯蓄は-24.4%であった。以上の結果、一般政府の財政収支は名目GDP比で-7.4%となっており、財政赤字が急速に拡大した。ちなみに、プライマリーバランスも-8.3%の大幅な財政赤字であった。

以上、一般政府における所得支出勘定の結果を80年度と2009年度で比較してみると、経常受取は88.5兆円から194.7兆円へ、経常支出は84.6兆円から242.2兆円へとそれぞれ大幅に増加した。とりわけ、中央政府などから地方政府へ資金移転されている地方交付税や国庫支出金などその他の経常移転の金額はこの間、13.5兆円から25.6兆円へと倍増近く増加した。

3. 財政支出拡大の要因と背景

(1) 財政支出の変容

表4は、国民経済計算の一般政府における目的別支出の項目を2009年度と1980年度⁷との2時点と比較したものである。これによると、2009年度における一般政府の財政支出の規模は1980年度と比較して、159.2%の増加となった。その増加の内容を寄与度でみると、最終消費支出が86.3%の増加を示

7 1979年度以前の計数は公表されていない。

表4 一般政府の目的別支出の推移

(単位：％)

| 公共財の種類 | 寄与度 (2009年度／1980年度) | | | | | 合計 |
|--------|---------------------|--------------------|--------------------|-----|-------------------|-------|
| | 最終消費支出 | 個別消費支出 (現物社会移転) | 集合消費支出 (現実最終消費) | 補助金 | 現物社会移転 以外の社会給付 | |
| 純粋公共財 | 13.3 | 0.0 | 13.3 | 0.0 | 1.1 | 15.1 |
| 準公共財 | 73.0 | 50.3 | 22.6 | 0.2 | 69.0 | 144.0 |
| 計 | 86.3 | 50.3 | 36.0 | 0.2 | 70.0 | 159.2 |

- (注) 1. 純粋公共財は、一般公共サービス（行政と立法機関、金融・財政問題、対外経済援助、一般サービスなど）、防衛（軍事防衛、民間防衛など）、公共の秩序・安全（警察・消防サービス、裁判所など）の支出額の合計とした。
2. 準公共財は、経済業務（一般経済、通商・労働問題、農林漁業、エネルギー、交通、通信など）、環境保護（廃棄物・排水の管理、汚染低減など）、住宅・地域アメニティー（住宅団地の整備、地域社会開発など）、保健（医療品、医療器具及び機器、外来サービス、病院サービスなど）、娯楽・文化・宗教（娯楽とスポーツサービス、文化・放送・出版サービスなど）、教育（初等・中等・高等教育など）、社会保護（病気と障害、高齢者、失業など）の支出額の合計とした。
3. 財政支出には上記の項目のほか、私私費や土地購入費などの項目がある。
4. 寄与度とは全体項目の変化率に対して各構成項目の増減がどの程度寄与したかを示す尺度である。
5. 四捨五入の関係で、小計を足しても合計と一致しない場合がある。

(資料) 内閣府『国民経済計算年報』（各年版）より筆者作成。

している中で、国家機能の維持などの基本的な公共サービスを意味する純粋公共財⁸（一般公共サービス、防衛、公共の秩序・安全）はこの間、13.3%の増加となったにすぎない。これは純粋公共財であるため、社会全体への便益である集合消費支出（現実最終消費）にカウントされている。一方、純粋公共財と私的財（民間財）の中間に位置する準公共財⁹は73.0%のうち、個別消費支出（現物社会移転）は50.3%、集合消費支出（現実最終消費）は22.6%も増加している。

この結果、最終消費支出全体では、86.3%（うち、個別消費支出50.3%、集合消費支出36.0%）の増加であった。最終消費支出における内容面での特徴は、個別の家計への便益である個別消費支出を意味する現物社会移転（医療に対する政府の支出分等）の寄与が大きいことである。加えて、老齢年金、失業給付、児童手当などの現物社会移転以外の社会給付が70.0%も増加した。いずれも金額のほとんどが社会保障関連の支出であり、個別消費支出と現物社会移転以外の社会給付を合算すると、実に156.3%の増加であった。

一方、公共投資を意味する総固定資本形成は純粋公共財と準公共財を合わせて、2.6%の増加を示したにすぎない。産業への補助金も0.2%の増加であった。

以上の結果、一般政府の目的別財政支出は全体で159.2%の増加（純粋公共財は15.1%増、準公共財は144.0%増）であった。要するに、80年度から2009年度までの約30年間の目的別にみた財政支出は

8 純粋公共財は一般的に消費の排除不可能性と非競合性双方の経済的性質を強く持つ財と定義される。消費の排除不可能性とは対価を支払わないものを排除することができない、あるいは排除するためにはより多くの費用がかかるという意味である。一方、消費の非競合性とはある個人の享受する財の量が他の個人の享受する財の量に影響を及ぼすことはないという意味である。純粋公共財の反対側にある概念が私的財（民間財）であり、これは消費の排除可能性と競合性双方の経済的性質を強く持つ財であると定義できる。

9 公共財のうち、純粋公共財を除く民間財に近い性質を有したもので、地方公共財などを指す。

大の最大の特徴は、純粋公共財と私的財の中間に位置する準公共財、とりわけ社会保障関連の支出が一貫して上昇していることにありと改めて裏付けられる。

(2) 戦後の財政運営スタンスの推移

①経済復興期（1945年～55年¹⁰⁾の財政運営

第二次世界大戦の終結から今日に至るまで、わが国の経済は14回の景気循環（拡張と後退）を経験してきた。こうした中で、経済復興期には戦争によって落ち込んだ生産力を回復させるために、「傾斜生産方式」¹¹⁾や「価格差補給金制度」¹²⁾などの経済・財政政策が講じられた。しかし、終戦処理に伴う財政の拡大や日銀による復金債¹³⁾の直接引受けなどにより、猛烈なインフレを招いた。こうしたインフレという事態を收拾するために、49年にはドッジ・ラインという超緊縮の経済・財政政策が講じられた。例えば、国の一般会計、特別会計及び政府関係機関を含む予算全体の収支均衡、価格差補給金に係る補助金の縮小、復金債の発行禁止などである。この結果、復金インフレは急速に收拾した半面、経済全般の不況をもたらした。この経済不況は50年に勃発した朝鮮戦争による特需景気で回復に向かった。しかし、世界的な景気後退の影響などから景気は再び悪化した。そこで、政府は一般会計予算の収支均衡を維持したものの、それ以外の特別会計予算や政府関係機関予算の収支均衡は棚上げにすることで、財政政策の軸足を景気浮揚策に移していった。そして、こうした景気対策が奏功し、景気は回復基調に転じることとなった。しかし、景気が回復するにつれて国際収支が悪化したことから、54年度・55年度の財政支出は前年度水準並みに抑制されたほか、金融政策も引き締められた。こうした国際収支対策のための財政・金融政策のパターンは70年頃まで続いた。

こうした国家財政の歩みの中で、地方財政の動きに目を向けると、経済復興期における税制面での注目点は「シャープ税制」（50年度）という税制改正が行われたことである。この税制改正は所得税中心主義、申告納税制度及び地方財政の強化であり、その後のわが国の税制の方向性を決定づけることになった。もう一つの柱は行政事務の再配分であり、これは行政責任の明確化、能率化及び市町村優先の3原則からなっている。

国・地方ともに、経済成長率の割には財政支出が拡大しなかったことから基本的には小さな政府の財政選択であった。政策運営の基本的なスタンスを示す国の一般会計予算が収支均衡を維持していたことが大きく貢献したと考えられる。

②高度経済成長期（55年～70年代前半）の財政運営のスタンス

続く50年代の後半から70年代前半までの高度経済成長期は、年平均10%程度の高い経済成長率が達成された時期である。この間、「40年不況」を経験した65年度には一般会計の補正予算で税収不足が

10 戦後の経済発展の区分と期間については様々な見方があるが、ここでは橘木（2004）を参考。

11 希少な資源や資金を石炭や鉄鋼といった基幹産業に重点的に投入する政策。

12 鋼材や石炭といった重要物資を石炭産業や鉄鋼産業に引き渡す際の価格を実際の生産費よりも低くするために、政府が補助金を支給する仕組み。

13 産業の復興を目的にして設立された復興金融公庫は長期資金としての設備資金を安定的に融資するために、その財源は復金債という債券の発行で調達したこと。

深刻化し、赤字国債の発行を余儀なくされた。これによって、ドッジ・ライン以来の財政運営の基本とされた予算における健全財政主義は崩れていった。そして、翌66年度には当初予算の段階で建設国債が発行され、これ以降、建設国債の増発は常態化した。このため、政府は67年度には国債発行の歯止めや財政負担平準化などのための減債制度を構築していった。高度経済成長期における政策運営のスタンスの変化をみるためには、40年不況までの前半期とそれ以降の後半期に分けて考察した方がその方向性が理解しやすいと一般的に言われている。

そこで、高度経済成長期の前半における財政運営をみると、この期間の財政スタンスは健全財政主義に立脚しながら、減税を中心としてできるかぎり「小さな政府」を維持することであった。この期間、社会保障制度については、既に60年代に国民の健康を保持し、生活の安定を確保するための施策が講じられた。例えば、61年度には国民年金制度や国民健康保険制度の全面施行により、国民皆保険・国民皆年金の制度が実現したが、依然として、この制度は国民にとって満足のいく内容の社会保障制度ではなかった。この期間の財政金融政策は産業優先や資本蓄積強化のための成長政策が採用されたが、このことによって、高度経済成長を実現するための資源の集中が効率的に行われることになった。国民の多くができるだけ高い経済成長率を実現することによって、国民生活の着実な上昇と完全雇用への接近を望んだことが考えられる。

一方、地方においては地域開発の時代と呼ばれた。62年の全国総合開発計画を通じて拠点開発が進められた。この拠点開発方式は62年の新産業都市建設法、64年の工業整備特別地域促進法を通じて促進された。その後、大規模プロジェクトを中心とした新全国総合開発計画（69年）、第三次全国総合開発計画（77年）、第四次全国総合開発計画（87年）などが策定された。

このようにみると、高度経済成長期の前半では、「新長期経済計画」（58年～62年）にあるように、経済安定を維持しながら、できるだけ高い経済成長率を持続的に達成することによって、国民生活の向上と完全雇用の状態に近づくことが目標にされた。60年の池田内閣による「国民所得倍増計画」でも、経済を安定基調で誘導し、国民負担の軽減と財政の健全性の保持、財政規模の適正化、財政支出の効率化と重点化を図っていくことを目的とし、国民負担と民間資本蓄積のバランスを考慮して、減税を優先的に志向する成長政策を柱とするものであった。要するに、この時期の財政運営の基本的なスタンスは、高い経済成長率を維持する中で、財政支出の拡大を抑制しながら、健全財政の維持と減税の実施であり、このことは基本的には小さな政府の財政選択であったといえる。

一方、高度経済成長期の後半では、前半までの成長中心の軸足は徐々に福祉・生活優先の福祉国家建設、つまり大きな政府を目指す方向に転じることになった。国民の関心が成長一本やりから成長の歪みの是正、所得の均衡化、社会福祉の増進へと変化していったからである。この期間、財政支出の内容は年金・医療を中心に大幅な改善が図られた。例えば、71年度には児童手当制度が創設されたほか、72年度には老人医療費支給制度の創設、さらに、73年度は「福祉元年」と称されるように、年金給付水準の引上げや物価スライド制の導入、健康保険の扶養者に対する給付率の引上げなどの財政措置が講じられた。また、公共事業についても産業の振興に寄与するものから生活改善対策や過密・過疎対策のためのものに移っていった。この時期に作成された「新経済社会発展計画」では均衡が取れた経済発展を通じる住みよい日本の建設を目標とし、社会保障の拡大や生活環境の改善など所得再分

配機能の側面が重視された。国債発行については、国債は負担が間接的なことから財政の放漫化を招くとの慎重な姿勢であった。しかし、70年代前半に田中内閣によって策定された「経済社会基本計画」では国民福祉の充実と国際協調の推進を同時に達成し、豊かな環境と生活の確保のために財政を積極的に活用することで、活力ある経済社会を実現することを目的としていた。そのためには、社会資本を倍増させ、生活関連施設や幹線交通通信ネットワークの形成など国土の有効利用に重点が置かれた。国債に関する考え方は景気調整機能や資源配分機能を評価する方向に変わっていった。高度経済成長期の後期には欧米へのキャッチアップのための成長政策は既に実現したため、次の国家目標は成長の成果を国民生活の充実に向けるための福祉社会の建設という考えが国民のコンセンサスを得るに至った。この結果、財政支出は急拡大し、大きな政府を目指すことになった。

③安定成長期及びバブル期（75年～90年）の財政運営のスタンス

73年秋の第一次石油危機によって、74年度のわが国経済は戦後初めてのマイナス成長となり、物価上昇と景気停滞が併存するスタグフレーションに直面することとなった。高度経済成長期は終焉し、わが国経済は安定成長期（75年～85年）に突入した。この時期のうち、70年代後半に財政支出が拡大したのは73年の社会保障制度の整備による当然増経費の増大に加えて、景気浮揚のための公共事業関係費が急増するなど、積極的な財政政策が講じられたからである。75年度の補正予算（国の一般会計）からは赤字国債が本格的に増発され、建設国債を含めた国債発行額は急増していった。このように、第一次石油危機後は社会保障と公共事業を中心に財政支出は拡大し、75年度から79年度までの5年間の一般歳出（国の一般会計ベース）の増加率（平均）は20%弱と高度経済成長期並みの高い伸び率となった。

しかし、積極的な財政政策が講じられたにもかかわらず、わが国経済は高度経済成長期並みの成長軌道に戻ることはなかった。そして、税収の落込みをカバーするための一般消費税という新税が見送られることになり、財政支出の抑制方針が図られた。第二次石油危機による物価の高騰を抑制するために、公共事業の抑制策が実施された。政府は79年度には財政悪化の状況から早期に脱却するために、80年度を財政再建元年、84年度を赤字国債（特例公債）からの脱却を目標に財政再建に着手しはじめた。しかし、国債発行額の減額は進まず、84年度の特例公債からの脱却という財政再建目標は断念された。83年度には新たに90年度の特例公債からの脱却が目標に掲げられた。政府はこの目標を達成するために、83年度から87年度までの5年間は予算編成にマイナス・シーリング方式を導入した。と同時に、臨時行政調査会（臨調）や臨時行政改革審議会（行革審）が設置され、財政再建や地方行革などが活発に議論された。こうした中で、政府は財政危機から脱却するため、公的年金制度や老人保健制度の改革、地方財政改革、高率補助金（国庫支出金）や地方福祉行政の見直し、そして、3公社（旧日本国有鉄道、旧日本電信電話公社及び旧日本専売公社）の民営化などの制度改革を実施した。

80年代後半のバブル経済期には特例公債からの脱却という財政再建目標は引き続き堅持されたほか、国内外の経済社会情勢にも配慮した経済・財政運営が行われた。わが国経済は85年秋のプラザ合意以降、急激な円高（実質はドルの独歩安）とそれによる不況を経験したが、不況脱却のための財政・金融両面での景気刺激策によって、過剰流動性が発生し、これによる不動産価格や株価の急上昇とい

う資産インフレを招いた。しかし、好景気を反映して、税収が大幅に増加したため、90年度には特例公債からの脱却という財政再建目標は一応達成された。

この間、地方においても財政の危機的状況から脱却するために、福祉行政の抑制や自治体職員の定員削減などを行った。また、80年代には地方財政の企業化が進んだことも特徴の一つである。地方公社や第三セクター型の運営がより顕著化した。

④バブル経済の崩壊以降（90年代～現在）の財政運営のスタンス

しかし、91年度以降、本格的なバブル経済の崩壊により、景気は調整局面に突入した。また、円高の一層の進行もあって、わが国経済は厳しい状況に直面することとなった。政府はこうした事態に対応するため、公共投資の追加的措置や減税などの拡張的な財政政策や低金利政策などの金融緩和政策を相次いで実施した。地方でも、公共投資を積極的に推進するため、補助金とセット化した特別地方債の発行（公債費の地方交付税への繰入れ）などの措置が講じられた。この結果、景気低迷による税収の落込みも加わって、わが国の財政実態は国、地方ともに急速に悪化し、他の主要先進国の中で最悪の部類に入ってしまった。このため、政府は97年1月、景気の長期低迷から脱却するため、今後の重要な政策課題として、6大改革の必要性を提示した。具体的な改革の内容は、行政、財政構造、社会保障、経済構造、金融システム及び教育の6分野である。これら6大改革のうち、財政構造改革については97年3月に財政構造改革5原則が提示された。この5原則は歳出削減のための原則であるが、具体的な内容は、(i) 財政構造改革の当面の目標は2003年度とする、(ii) 98、99、2000年度の3年間を集中改革期間と位置付ける、(iii) 98年度の一般歳出は前年度比マイナスとする、(iv) 公共投資基本計画などのあらゆる長期計画について、その大幅な縮減を行う、(v) 財政赤字を含む国民負担率が50%を超えない財政運営を行う、という5原則である。この財政構造改革5原則を踏まえて、財政構造改革法が97年11月に制定された。この法律の骨子は、2003年度の財政再建目標（国・地方における財政赤字の名目GDP比3%以内と赤字公債の依存からの脱却）を達成するために、歳出枠の上限枠を定めたキャップ制が導入されたことである。キャップ制とはあらゆる分野に聖域を設けることなく歳出全般を徹底的に見直し、硬直的な予算配分の是正を目的にしたものである。このため、キャップ制は80年代に導入された投資的経費、経常的経費といった大まかな基準で歳出を抑制しようとしたシーリング方式とは異なっている。

しかし、97年度には3%から5%に引き上げられた消費税率や社会保険料率の引上げなどに加えて、金融システムや雇用面での不安などが重なったため、実体経済は急速に悪化に向った。これを受け、98年5月には財政構造改革法が改正された。その後、実体経済が一層悪化したため、改正財政構造改革法は98年12月には停止され、現在に至っている。このことは経済・財政政策運営のスタンスが財政再建から景気浮揚へとシフトしたことを意味する。しかし、2001年4月に誕生した小泉内閣は、「構造改革なくして成長なし」とのスローガンを掲げて本格的な構造改革などによる小さな政府が志向された。例えば、同年1月には中央省庁の再編で内閣府が設置され、その中の機関の一つである経済財政諮問会議（財政運営や予算編成の基本方針などの審議）が「骨太の方針」という改革プログラムを示した。具体的には、(i) 民営化・規制改革プログラム、(ii) チャレンジャー支援プログラム、(iii)

保険機能強化プログラム、(iv) 知的資産倍増プログラム、(v) 生活維新プログラム、(vi) 地方自治活性化プログラム、(vii) 財政改革プログラム、の7項目である。

2009年に成立した民主党政権は子ども手当の導入などを通じて、所得再分配機能を重視した「大きな政府」へと政策の転換が図られた。小泉政権時代に設置された経済財政諮問会議は廃止されたが、行政刷新会議による事業仕分けによって予算編成過程の一部が公開されるなど、予算編成の効率化に向けての試みが続けられている。

この間、地方においても95年には地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会のもとで「分権型社会の創造」を目指し、98年までに第5次までの勧告が出された。勧告のポイントは、(i) 従来の機関委任事務を廃止し、これを自治事務と法定受託事務に振り分ける、(ii) 事務権限の地方への委譲、(iii) 国の地方への関与の縮小・廃止、の3点である。これに基づいて、98年には地方分権推進計画が策定された。とりわけ、地方分権のあり方を考えるうえで注目されるのは第二次勧告であり、この内容のポイントは、(i) 改革に伴う国・地方間の経費負担の区分、(ii) 国庫補助負担金の整理合理化、(iii) 分権化と税財源の充実確保、(iv) 分権の受け皿としての市町村合併の推進、の4点である。そして、地方分権に関しては、2000年代に入り、その受け皿としての市町村合併が推進されたほか、道州制の議論も行われている。

表5 租税と社会保障による所得再分配効果

| 年 | 再分配前所得の 不平等度 (ジニ係数, A) | 再分配後所得の 不平等度 (ジニ係数, B) | 再分配による 改善度 (%) | 租税による 改善度 (%) | 社会保障による 改善度 (%) |
|------|------------------------------|------------------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| 1972 | 0.354 | 0.314 | 11.4 | 4.4 | 5.7 |
| 75 | 0.375 | 0.346 | 7.8 | 2.9 | 4.5 |
| 78 | 0.365 | 0.338 | 7.4 | 3.7 | 1.2 |
| 81 | 0.340 | 0.314 | 10.0 | 5.4 | 5.0 |
| 84 | 0.398 | 0.343 | 13.8 | 3.8 | 9.8 |
| 87 | 0.405 | 0.338 | 16.5 | 4.2 | 12.0 |
| 90 | 0.433 | 0.364 | 15.9 | 2.9 | 12.5 |
| 93 | 0.439 | 0.365 | 17.0 | 5.0 | 12.7 |
| 96 | 0.441 | 0.361 | 18.3 | 3.6 | 15.2 |
| 99 | 0.472 | 0.381 | 19.2 | 2.9 | 16.8 |
| 2002 | 0.498 | 0.381 | 23.5 | 3.4 | 20.8 |
| 05 | 0.526 | 0.387 | 26.4 | 3.2 | 24.0 |
| 08 | 0.532 | 0.376 | 29.3 | 3.7 | 26.6 |

- (注) 1. ジニ係数は分布の均等度を示す指標で、1に近づくほど不平等度が増すことを示している。
 2. 再分配前所得とは、雇用者所得、事業所得、農耕所得、畜産所得、財産所得、家内労働所得、及び雑収入並びに私的給付（仕送り、企業年金、生命保険金等の合計額）の合計額。
 3. 再分配後所得は再分配前所得から税金、社会保険料を控除し、社会保険給付を加えたもの。
 4. 再分配による改善度は $(B - A)/A$ である。
 5. 租税による改善度と社会保障による改善度の項目において、93年以降とそれ以前では完全には接続していない。
 (資料) 厚生労働省『所得再分配調査』により筆者作成。

(3) 所得再分配機能の推移

以上、財政運営の基本的なスタンスを戦後の経済発展段階別に概観してきた。ここでは、社会保障関連費用と財政運営のスタンスとの関連を検討するために、財政機能¹⁴の一つである所得再分配機能の動向をみている。

表5は72年以降の厚生労働省（旧厚生省）の『所得再分配調査結果』を示したものである。

これによると、再分配後所得よりも再分配前所得の方で不平等化が進んでいる。90年代後半以降の再分配前所得がより不平等化した理由は、①生活保護世帯の増加にみられるように低所得者数の増加、②賃金所得が年功序列制から能力・実績主義への移行過程にあること、③高齢化の進展によって、高齢者間の貧富の格差が顕在化したこと、などが指摘されている¹⁵。また、再分配後所得が平等化の方向に大きく貢献しているのは、社会保障による所得再分配効果のためである。これは、介護保険制度における給付をはじめとして、失業保険給付や生活保護制度による所得の維持政策が寄与していることを示している。

一方、租税の改善度を示す再分配効果は低位にとどまっている。これは近年、主として所得税の累進度が相当低下したからである。

4. 財政支出拡大の本質についての一考察

(1) 準公共財の性質

以上の議論を踏まえながら、公共財の性質に注目して財政支出の拡大の意味を考える。

まず、国家機能の維持など政府の固有な公共サービスである純粋公共財はその範囲が限定的であるため、財政支出の拡大のための大きな要因となっていない。財政支出拡大にとって最大の要因は私的財と純粋公共財との中間に位置する、つまりグレー・ゾーンとなっている準公共財の拡大である。

そもそも、準公共財は基本的に市場メカニズムを通じた経済取引が可能な財である。つまり、消費自体が個別的性質を有していることから、必ずしも政府自らが実施主体になる必要はないという性質を有しており、このことが集散的・社会的な性質を有している純粋公共財との最大の相違点である。したがって、準公共財の供給にはその便益が国民一人ひとりに帰属しやすいことから、より多くの便益を求めて政治的な行動をとりやすくなる傾向がある。反対に、準公共財の提供からの便益の見直しを実施されるようだと、便益見直しに賛同しないグループが政治的な行動をとる傾向が強まる。この結果、準公共財の提供による財政支出の拡大傾向が続きやすくなる。

政府が準公共財を供給するのは、以下の理由によると一般的に考えられている¹⁶。

第1は、個人が完全な情報を持っていないため合理的な判断ができないという理由で、政府が公共

14 マスグレイブが定義した財政の機能は、①資源配分機能（民間の経済活動だけでは社会的な必要を満たすことが不可能な財・サービス、つまり公共財を政府が提供すること）、②所得再分配機能（市場経済化では避けることができない所得格差を政府が是正すること）、③経済安定化機能（景気変動をできるだけ小さくすること）、の3機能である。これら3機能のうち、資源配分機能は国や地方が果たすことが期待されているが、所得再分配機能と経済安定化機能の多くは主として国が果たすべきと考えられている。

15 橋本俊昭『家計からみる日本経済』pp.129-131を参照。

16 政府が準公共財を供給する理由を説明したものと、吉田（1983）pp.149-154を参照。

財を提供することが正当化される場合である。例えば、教育の重要性はそれを受けた人でないと理解しにくいし、公的年金・医療といった社会保険制度への加入のように老人になったり病気になったりしないとその重要性が明確には認識されにくい性質を有する公共財がその代表例である。

第2は政府が望ましいと考える所得分配の状態が実現していない場合である。例えば、各種の社会保障関係の支出や低所得者向けの公的住宅などである。

第3は強い外部性、収穫逓増、不確実性が存在する場合である。これらは、政府が関与することで経済効果が高まることが期待される公共財であり、高等教育、高速道路、科学技術研究などがその例である。

この結果、社会保障関連の経費を中心に準公共財は急増しているが、このことが政策的にも資源配分機能や所得再分配機能を強めていくことになる。それだけではない。社会保障関連経費の拡充による経済安定化機能についても、その経済効果が期待されるようになった。つまり、90年代以降、社会保障制度改革によってその給付水準が低下し、将来さらに低下するのではないかという将来不安の高まりを背景に、社会保障関連経費の拡充によって所得の平等化政策が雇用の減少や個人消費の落ち込みをある程度下支えるあるいは増加させるという考えが広まっていった¹⁷。

このようにみると、財政支出が拡大している背景には資源配分機能、所得再分配機能及び経済安定化機能という財政3機能すべてを準公共財の供給、あるいは移転支出の形で社会保障に担わせていることにあると考えられる。その上、こうした社会保障関連の経費が国や地方などの複雑な行財政制度を経由して国民や住民に支払われるため、社会保障関連経費をはじめとした政策経費のコストとそれから得られる便益との連動関係がますます希薄になってきている¹⁸。このことが、財政のイリュージョン（錯覚）を生じさせ、国民や住民が過大な政策経費を求めることに繋がっている可能性が高いのではないかと筆者は考える。

(2) 財政支出の拡大と中間所得層の関係

それでは、所得層を高所得層・中間所得層・低所得層の3つのグループに分けた場合、いずれの所得層が社会保障関連経費をはじめとした準公共財、つまり財政支出の拡大のカギを握っているのだろうか。以下では議論を単純化して、この点を考察する。

戦後、わが国の財政支出の増減、とりわけ社会保障関連経費の増減に関する財政運営の背後にある代表的な考え方には、「福祉充実派」（大きな政府）と「行革推進派」（小さな政府）という二つがある。前者は租税負担を引き上げても社会保障を充実させることに賛同する立場である。租税負担は現状維持のままで、社会保障を充実させることに賛同する場合も含めて良いだろう。

一方、後者は租税負担を引き上げないで社会保障を見直すことに賛同する立場である。

前章でみたように、財政事情の悪化が顕在化した70年代の後半以降現在に至るまで、「福祉充実派」

17 例えば、自治体問題研究所編集部（1999）。

18 国民が真に望む公共財が投票メカニズムを通じて表明されたとしても、予算決定のプロセスにおいて公共財の最適な組み合わせが保障されない可能性がある。これは主としてノン・アフェクションという予算原則のためである。これは特定の財政収入と財政支出との対応関係をつけることが望ましくないという原則であり、このことによって、国民が公共財に対して支払った費用とその便益との連動関連がなくなっている。

表6 低・中間・高所得層の財政判断

| 政策代替案 | 低所得層 | 中間所得層 | 高所得層 | 多数決 | 財政赤字 | 財政支出 |
|---------|------|-------|------|-----|------|------|
| ①増税・支出増 | ○ | △ | × | △ | － | 増 |
| ②増税のみ | － | × | × | × | 減 | － |
| ③増税・支出減 | × | × | × | × | 減 | 減 |
| ④支出増のみ | ○ | ○ | － | ○ | 増 | 増 |
| ⑤現状維持 | － | － | － | － | － | － |
| ⑥支出減のみ | × | × | － | × | 減 | 減 |
| ⑦減税・支出増 | ○ | ○ | ○ | ○ | 増 | 増 |
| ⑧減税のみ | － | ○ | ○ | ○ | 増 | － |
| ⑨減税・支出減 | × | △ | ○ | △ | － | 減 |

(注) 1. ここでの支出の増減とは社会保障関連支出の増減を意味する。

2. 財政判断にあたっては、○は賛同、×は反対、△はどちらともいえない、－は中立、を意味する。

3. 政策代替案のうち、⑤の現状維持とは租税負担及び財政支出の双方に増減がないことである。

4. 低・中間・高所得層それぞれの政治的な影響力は同じであると仮定している。

(資料) 吉田 (1995) p.100に基づいて筆者作成。

と「行革推進派」のいずれかの考え方が支配的となり、このことが財政支出の規模やその内容を決定したと考えられる。

そこで、以下では議論を単純化して、低・中間・高所得層の財政判断を考察する。

その前提として、9通りの政策代替案である財政支出（増・減・現状維持）と租税負担（増・減・現状維持）との間には関連性はないとしたほか、3者の政治的な力関係にも差異がなく、代替案の決定については3者の所得層（投票者）のうち2者の所得層（投票者）の賛同が得られれば、政策代替案が財政選択されるという単純な多数決方式を採用した。

また、議論の単純化のために、低所得層とは租税負担を行わないで財政支出、つまり国民や住民にとっての便益からの恩恵のみを受ける階層とし、中間所得層とは租税負担と受益双方に関係する階層とした。一方、高所得層とは低所得層とは逆に財政支出面からの恩恵を受けなが、租税負担のみを行う階層とした。

上記の前提を踏まえると、低所得層は租税負担を行っていないため、減税や増税には無関心であるが財政支出の増減には関心を強く持つ階層ということになる。高所得層は財政支出面からの恩恵を受けていないため、増減税のみに関心が高い階層である。したがって、低所得層と高所得層の中間に位置する中間所得層は増減税や財政支出の増減双方に関心が強い階層ということになる。

以上、財政選択のための上記のルールに基づいて、各所得層の財政判断を示したのが表6である。これによると、9通りの政策代替案のうち、3者の賛同が多数決で得られる代替案は④の財政支出増のみ、⑦の減税と財政支出増のセット及び⑧の減税のみ、の3通りである。これら3通りの政策代替案はいずれも、財政赤字を増加させる政策である。⑧の減税のみという代替政策案を除いて、財政支出が増加する政策代替案でもある。

一方で、財政赤字が減少する政策代替案（表6の②、③と⑥）は多数決での賛同が得られない。財政赤字にとって中立的に働くとみられる①と⑨という2通り（⑤を除く）の政策代替案については国

民の賛同を得られるかどうか分からない。租税負担と財政支出との間に連動関係がないと仮定したためである。

また、3者の所得層の財政判断に着目してみる。多数決で国民の賛同が得られる政策代替案は前述したように④、⑦、⑧の3通りであり、財政赤字を増加させるこれらの代替案は中間所得層が賛同した政策である。また、財政赤字に関して中立的あるいは減少させる政策代替案についても、中位投票者である中間所得層がカギを握っている。

このようにみると、当面の財政赤字に関する判断としては増加し続けている財政赤字にとって中立的に働くとみられる①と⑨の政策代替案（とりわけ、①）の政策運営が求められる。このためには、中間所得層が①という政策代替案に賛同（表6ではどちらともいえない）することが必要である。このことは新たな政策代替案を取り入れる場合、租税の増加と社会保障関連経費という財政支出の増加についての連動関係を極力明瞭にし、中間所得層が急増している財政赤字の問題点などを自分達の問題として考えるようにすることが肝要であろう。まさに、政府には中間所得層をはじめとした各所得層に対して、新たな政策代替案や財政赤字問題についてのアカウンタビリティが求められているといえる。

こうした議論を踏まえて、中間所得層が財政支出の増加、ひいては財政赤字の増加を望む背景を考えるために、中間所得層を取り巻く経済・所得環境を概観してみよう。ここでは中間所得層の現状を考えるために、最低所得層及び最高所得層の現状を分析する。

表7は国税庁『民間給与実態統計調査』における給与所得者数、平均給与、租税負担率の推移を最低所得層別及び最高所得層別にみたものである。

まず、給与所得者数（1年勤続者）をみると、全体では1980年度を100として、2008年度には138であった。2008年度の最低所得層に属する給与所得者数は144であったのに対して、最高所得層に属する給与所得者数は実に1032であった。最高所得層における給与所得者数が急増していることが分かる。

続いて、平均給与（1年勤続者）をみると、最低所得層は全体（平均＝1）の0.2倍の水準にすぎない。しかし、最高所得層では90年度以降、全体の6～8倍の水準であり、金額面でも拡大傾向にある。

また、租税負担率（1年勤続者）は、全体では90年度以降、傾向的に低下しており、2008年度は4.3%であった。最低所得層の租税負担率は80年度以降、低下傾向を示しており、2008年度は0.3%であった。

表7 最低所得層及び最高所得層における給与所得者数、平均給与、租税負担率の動向

| 年度 | 1 年勤続者 | | | | | | | | | 1 年未満勤続者 |
|------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| | 給与所得者数 | | | 平均給与 | | | 租税負担率 | | | 租税負担率（平均） |
| | 全体 | 最低所得層 | 最高所得層 | 全体（千円） | 最低所得層 | 最高所得層 | 全体 | 最低所得層 | 最高所得層 | |
| 1980 | 100 | 100 | 100 | 2,948 | 0.2 | 10.2 | 5.3 | 0.9 | 35.5 | 2.6 |
| 1990 | 118 | 102 | 506 | 4,252 | 0.2 | 6.1 | 5.8 | 0.6 | 28.6 | 3.2 |
| 2000 | 135 | 111 | 821 | 4,610 | 0.2 | 6.6 | 4.4 | 0.4 | 21.6 | 2.5 |
| 2008 | 138 | 144 | 1032 | 4,296 | 0.2 | 7.6 | 4.3 | 0.3 | 24.9 | 2.1 |

（注）1. 1年勤続者の平均給与の中の最低所得層と最高所得層の計数は全体の平均給与に対する倍率を示している。

2. 最低所得層とは給与所得100万円以下、最高所得層とは同2,500万円以上を表す。

（資料）国税庁『民間給与実態統計調査』より筆者作成。

一方で、最高所得層の租税負担率も低下傾向を示しており、2008年度は24.9%であった。ちなみに、1年未満勤続者の租税負担率（全体平均）も低下傾向にあるが、これは1年勤続者の租税負担率（全体平均）の半分程度であった。

このようにみると、中間所得層を含めた給与所得者数の総数に大きな変化がない中で、最低所得層と最高所得層に所属する給与所得者数が増加していることは所得格差が拡大している一つの証左であろう¹⁹。つまり、給与所得者数の総数にそれほどの変化がない中で、最低所得層と最高所得層に所属する給与所得者数が増加していることは、これまで中間所得層に属していた給与所得者が最低所得層あるいは最高所得層にシフトしている可能性が高い。

とりわけ、わが国では中間所得層が人数面で大勢を占め、財政判断に関する選択権を持っているとみられるだけに、中間所得層が最低所得層に陥る可能性が増したために、あるいは最低所得層に転じた場合を想定して、社会保障を充実させるための代替政策案に賛同しているのかもしれない。

5. 結びに代えて

本稿では、わが国の財政が危機的状況にある中での財政支出の拡大についての一考察を試みた。バブル経済崩壊後のデフレ状況の中で、社会の大勢を占めているとみられている中間所得層は経済・所得環境の悪化を背景に社会保障関連の経費を中心に多くの準公共財を要望し、このことが財政支出の拡大に繋がっているのではないかと考えた。

ただ、中間所得層が準公共財を望んだとしても、そのまま財政支出の拡大となるわけではない。政策を決定する代表的な仕組みとして、①有権者が直接投票して決定する直接民主制（住民投票などの国民あるいは住民主導）、②有権者に選ばれた政治家が決定する間接民主制（政治主導）、③選挙を経ない官僚や民間有識者が決定する方式（官僚主導）の3つがある²⁰が、わが国でも政治家や官僚などが政策の決定プロセスに関与することで、中間所得層による準公共財への需要にバイアスがかかり、財政支出が拡大あるいは縮小することもありうるだろう。

また、本稿では財政支出の拡大について議論をしたが、財政支出規模の大小によって、単純に大きな政府か小さな政府かを判断するのは適当ではないだろう。バブル経済崩壊後から現在に至るまでのような経済活力に乏しく、これに応じて税収が伸び悩みあるいは落ち込んでいることで財政赤字が累増しやすい時期には、財政支出規模の大小は財政支出と租税負担とのセットで判断するのが適切であると考えられる。そして、新たな政策代替案を政府が提示する場合、とりわけ、中間所得層が財政支出と租税負担との連動関係を極力明確に認識可能ように示すことこそ、財政赤字や財政支出の抑制につながる処方箋ではないかと筆者は考える。

租税負担との関連による社会保障関連経費をはじめとした財政支出の見直しと脆弱になったとみられる中間所得層の所得環境の整備を目指した政策代替案の提示こそが今後のわが国の経済問題や財政問題を解決するためのカギを握っているように思われる。

19 わが国の所得格差に関する代表的な書物としては、大竹（2005）がある。

20 政策決定方式の優劣を論じているMaskin and Tirole（2004）を参照。

引用・参考文献

- Buchanan, J. M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, The University of North Carolina Press.
- Maskin, E. and Tirole, J. (2004), *The politician and the judge: accountability in government*, *American Economic Review* 94, pp.1034 - 1054.
- 浅子和美・篠原総一編 (2011) 『入門・日本経済 [第4版]』, 有斐閣.
- 大竹文雄 (2005) 『日本の不平等』, 日本経済新聞社.
- 貝塚啓明 (1971) 『財政支出の経済分析』, 創文社.
- 貝塚啓明 (1981) 「均衡予算原則の再検討」, 貝塚啓明・兼光秀郎編『現代日本の経済政策』日本経済新聞社, 第6章.
- 小西秀樹 (2009) 『公共選択の経済分析』, 東京大学出版会.
- 斉藤 慎・林 宜嗣・中井英雄『地方財政論』, 新世社.
- 自治体問題研究所編集部 (1999) 『福祉をふやして雇用も景気も』自治体研究社.
- 鈴木多加史 (1983) 『新 SNA からみた日本経済』, 東洋経済新報社.
- 高島 博 (1981) 『公共支出の財政理論』, 多賀出版.
- 橋木俊詔編 (2003) 『戦後日本経済を検証する』, 東京大学出版会.
- 橋木俊詔 (2004) 『家計からみる日本経済』, 岩波新書.
- 橋木俊詔編 (2007) 『政府の大きさと社会保障制度』, 東京大学出版会.
- 根岸 隆 (1981) 「わが国財政支出の過大化傾向について」, 貝塚啓明・兼光秀郎編『現代日本の経済政策』日本経済新聞社, 第16章.
- 野口悠紀雄 (1979) 「予算編成における公共的意志決定過程の研究」, 経済企画庁経済研究所.
- 野口悠紀雄 (1980) 『財政危機の構造』, 東洋経済新報社.
- 林 宜嗣 (1997) 『地方新時代を創る税・財政システム』, ぎょうせい.
- 平野正樹・近藤 学・宮原信吾 (1999) 『受益と負担の経済学』, 日本評論社.
- 平野正樹 (2005) 『地方財政論』, 慶応義塾大学出版会.
- 吉田和男 (1983) 『財政赤字の経済学』, 東洋経済新報社.
- 吉田和男 (1987) 「財政規模決定の社会学的メカニズム」『大阪大学経済学』, 第36巻第3・第4号.
- 吉田和男 (1995) 『日本財政論－数理財政学序説－』, 京都大学学術出版会.
- 大阪市立大学 (2000) 『経済学辞典 [第3版]』, 岩波書店.
- 内閣府『経済財政白書』(平成13年版).
- 内閣府『国民経済計算年報』(各年版).
- 財務省『財政統計』(各年版).
- 総務省『地方財政白書』(各年版).
- 厚生労働省『所得再分配調査』(各年版).
- 国税庁『民間給与実態統計調査』(各年版).